

JELENA ĆERANIĆ,
MIRJANA GLINTIĆ

VLADAVINA PRAVA U EVROPSKOJ UNIJI – Preispitivanje koncepta u kontekstu proširenja EU –

U V O D

Društva “blagoslovena” vladavinom prava slobodna su od tri vrste tiranije: tiranije straha – država nikome ne sme proizvoljno da sudi, da ga kažnjava ili zatvara ; tiranije manjine – nijedan kralj, ministar ili mafijaš nije iznad zakona; i tiranija većine – nijedna manjinska grupa ne može biti progonjena nekažnjeno. Tokom vekova borbe i osporavanja, evropske zemlje su uspele da dosegnu ove društvene ideale i, kako one veruju, “izvezu” ih u druge delove sveta. Kao rezultat, smatra se da je vladavina prava osnovni stub Evropske unije i implicitno osnovni uslov za pristupanje zemalja kandidata Uniji. Zapravo šta je Evropska unija ako ne zajednica prava? Svaki pravnik u EU reći će da vladavina prava nije samo osnovna vrednost EU, već jedan od osnovnih principa pravnih sistema država članica, deo onoga što Evropski sud pravde naziva “evropskim ustavnim nasleđem”.¹

Ukoliko se koncept vladavine prava sagleda kroz prizmu samog pojma vladanja, može se odrediti kao odnos između vladaoaca i onoga nad kojim se vlada.

Dr Jelena Ćeranić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjaluci, Viši naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

Mirjana Glintić, master, istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

¹ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld, *Rethinking Europe’s ‘Rule of Law’ and Enlargement Agenda: the Fundamental Dilemma*, SIGMA paper No. 49, OECD publishing, 2012.

Vladari raspoložu određenim ovlašćenjima, a oni kojima vladaju očekuju od njih da ta ovlašćenja koriste na određeni način i podležu određenim ograničenjima.

Ni statut Saveta Evrope ni Evropska konvencija o ljudskim pravima ne sadrže definiciju vladavine prava, a lista principa, standarda i vrednosti koje proističu iz vladavine prava razlikuje se na nacionalnim nivoima. Venecijanska komisija se, u Izveštaju objavljenom 2011. godine poziva na vladavinu prava kao “osnovni i zajednički evropski standard za vršenje i ograničenje demokratske vlasti” i kao “inherentni deo demokratskog društva” koje “zahteva da se donosioci odluka prema svakome odnose s poštovanjem, jednakošću i razumom i u skladu sa pravom, i da svako ima mogućnost da zahteva preispitivanje tih odluka pred nezavisnim i nepristrasnim sudovima”.²

Kako bi se ojačala vladavina prava u Evropskoj uniji, Evropska komisija je iznela novi okvir EU u martu 2014.³ Cilj je da se efikasnije reši svaka situacija gde “postoji sistematska pretnja vladavini prava” u državama članicama. Okvir je zamišljen tako da upotpuni postojeća sredstva za zaštitu vladavine prava u EU. To uključuje pokretanje postupaka zbog povrede (ograničeno je na povredu specifičnih odredbi prava EU) protiv zemalja EU, i preventivne i kaznene mehanizme predviđene članom 7 Ugovora o Evropskoj uniji. Cilj ovog okvira je da omogući Komisiji da nađe rešenje sa dotičnom zemljom EU, kao i da spreči pojavu sistematske pretnje po vladavinu prava. Primenjuje se na isti način na sve države članice EU i u skladu sa istim standardima.

Kada je reč o pristupanju Evropskoj uniji, jedna od osnovnih ideja koja prožima proces pripreme država za članstvo u EU jeste da se pod izgradnjom države podrazumeva ne samo da te “nove” države prihvate zajedničke vrednosti, već i da sprovode zajedničku praksu. Dakle, cilj je da se izgrade države sposobne i da donose i da primenjuju zakone EU i harmonizovane nacionalne zakone kako bi se sprečilo podrivanje slobodnog kretanja roba, usluga i ljudi u okviru jedinstvenog tržišta.⁴ Preduslovi za dalji ekonomski razvoj EU su pravna sigurnost transnacionalnih ekonomskih transakcija, sposobnost da se sprovode ugovori, štiti intelektualno vlasništvo i presude u privredi donose na osnovu poznatih pravila koja se regularno primenjuju.

Evropska unija je to prepoznala i isticali u svojim dokumentima koji potiču još iz perioda proširenja EU na zemlje Centralne i Istočne Evrope. Uprkos tome,

² Report of the Venice Commission of 4 April 2011, Study No. 512/2009, CDL-AD(2011)003rev.

³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM/2014/0158 final, 11 March 2014.

⁴ O jedinstvenom tržištu Vid. R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo – Centar za pravo EU, Kragujevac 2012, 169-191.

čini se da danas koncept vladavine prava ne preovlađuje unutar same Evropske unije. Često se može čuti da to važi naročito za tzv. starije države članice, čime je smanjena njihova sposobnost da promovišu vladavinu prava bez da budu optužene za hipokriziju. Ipak, čini se da je to uočljivije u tzv. novijim državama članicama Istočnog Balkana i Istočne Evrope.

Evropska komisija i drugi međunarodni akteri najčešće tumače koncept vladavine prava na veoma uzak način, ograničavajući ga na funkcionisanje pravosudnog sistema, posebno krivičnog suda i još uže na slučajeve u vezi sa korupcijom. Takvo tumačenje ostavlja izvan okvira vladavine prava šire shvatanje koncepta, prema kome bi vladavina prava trebalo takođe da obuhvati aktivnosti i odluke svih onih koji vrše vlast, kako u javnom tako i u privatnom sektoru, uključujući vlade i javnu upravu, i njihovu kontrolu od strane upravnog i ustavnog suda. Šire posmatrano, može se konstatovati da vladavina prava nije u vezi sa pravom *per se*, već zapravo sa voljom da se pravo i zakoni poštuju. Inače, uzak pristup previđa možda najvažniju funkciju vladavine prava, a to je njena društvena uloga kao uobičajenog mehanizma za rešavanje socijalnih i političkih konflikata, koja je od naročitog značaja u društvima koja su i dalje opterećena nasleđem dubokih etničkih i socijalnih podela.⁵

Prilikom nastojanja da se valjano postavi problem, trebalo bi ukazati na neke od nedostataka koji su karakteristični za proces proširenja EU uopšte, o kojoj god zemlji da je reč: nedoslednost između pristupanja, ocene ispunjenosti kriterijuma i pomoći koju pruža EU; nejasne konceptualne granice između demokratije, ljudskih prava i vladavine prava kao političkog kriterijuma itd. Uzimajući u obzir ove nedostatke, može se reći da je vreme za preispitivanje kriterijuma vladavine prava u kontekstu proširenja EU.⁶

Na ove probleme već dugi niz godina ukazuju analitičari i pravnici širom sveta, pa i neki institucionalni akteri, kao što su Savet Evrope, Evropski parlament, Svetska banka, itd. Svi oni saglasni su sa time da je vreme da EU pristupi reformi koncepta vladavine prava u pravcu njegovog upodobljavanja definicijama tzv. druge generacije.

Dakle, Evropska unija bi u bliskoj budućnosti morala preciznije da odredi šta se podrazumeva pod političkim kriterijumom vladavina prava. Drugim rečima, Evropska unija bi morala da usvoji širu definiciju, zasnovanu željenim ciljevima pre nego lako merljivim sredstvima. Takav pristup je poznat kao definicije druge generacije i njihov fokus je na održivim reformama. Zalaganje za pristup koji je usmeren na ciljeve, a ne na sredstava, deluje prilično komplikovano u kon-

⁵ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld.

⁶ *Ibid.*

tekstu proširenja Unije. U okviru organizacije država kakva je Evropska unija danas, tako ambiciozan pristup povlači pitanja, kao što su: Na koji način pristup zasnovan na ciljevima utiče na proširenje, koje je naposljetku predlog “sve ili ništa”? Ne postoji li rizik da takav pristup može da se posluži kao izgovor da se stopira, zaustavi proširenje? I ovde dolazimo do pitanja o ulozi vladavine prava u kontekstu proširenja EU. Dakle, postoji potreba da se pomire dva kontradiktorna, suprotstavljena aspekta, ukoliko se opredeli za pristup koji počiva, tj. koji je zasnovan na ciljevima. Evropska unija bi trebalo da se suoči sa onim što se podrazumeva pod tzv. dilemom vladavina prava/ proširenje. Ova dilema se odnosi na istovremenu potrebu da se probudi definicija vladavine prava, a da se izbegne bilo kakva nedoslednost u uspostavljanju evropskih standarda.⁷

S jedne strane, dugoročno, održiv pristup vladavine prava odnosi se na vezu između države i društva. Stoga ne može biti u vezi sa tradicionalnim sudskim institucijama. Ova ideja je veoma ambiciozna i podrazumeva pristup zasnovan na ciljevima prilikom ocene ostvarenosti vladavine prava. Stoga je reč o invazivnijem pristupu Evropske unije.

S druge strane, ukoliko pristup zasnovan na ciljevima treba da bude održiv kroz vreme, dakle da vladavina prava nastavi da postoji i nakon pristupanja zemlje Evropskoj uniji, on mora da bude postojan sa šta god takvi ciljevi mogu biti u kontekstu EU. Dakle, ocena bi trebalo da se vrši stalno. Naravno, takav ambiciozniji pristup prilikom ocene vladavine prava ne bi smeo da se koristi kako bi se zaustavilo proširenje Unije. Stoga se zahteva veća uzdržanost od strane Evropske unije.

PRISTUP ZASNOVANIM NA CILJEVIMA PRILIKOM OCENE OSTVARENOSTI VLADAVINE PRAVA

Ocena da li je u nekoj zemlji ostvarena vladavina prava mora da obuhvati ne samo tekuće, formalne reforme, već i ponašanje građana, pa čak i neočekivane promene u toj zemlji. Cilj je da se povрати poverenje građana u državu kao mehanizam za rešavanje konflikata i problema.

Kako bi se ostvarila ova misija, država mora da bude ograničena i u očima građana viđena kao ograničena vladavinom prava. Stoga su ključna pitanja u vezi sa konceptom vladavine prava sociološke i političke, više nego pravne prirode. Prilikom ocene ostvarenosti vladavine prava, trebalo bi ispitati četiri relevantne oblasti, polazeći od prava iz knjiga, preko institucija prava, struktura moći i procesa, pa sve do društveno – kulturnih realnosti.

⁷ *Ibid.*

Od prava u knjigama...

Osnovna pretpostavka je da su dobri zakoni ono što je pre svega potrebno zemlji da bi se uspostavila vladavina prava. Smatra se da su zakoni ti koji, na neki način, oblikuju podsticaje za društvo, i oblikujući ih, oni zapravo utiču na ponašanje građana, poslovno okruženje i članove vlade.⁸

Primenjujući ovu filozofiju, Evropska unija bila je katalizator masivnih zakonskih reformi širom Evrope. Neki od ovih novih zakona ključni su za funkcionisanje modernih država. Ipak, ti zakoni često se menjaju i dopunjuju zbog nedostataka, tj. propusta u inicijalnoj fazi, u fazi izrade.

O tome kako će se neki zakon primenjivati veoma se često prvi put razmišlja tek kada kada je zakon usvojen. Državni službenici svu svoju energiju usmeravaju na to da zakon bude usvojen, zanemarujući drugi, mnogo važniji aspekt, a to je da se osigura ispravna i uspešna primena zakonodavstva. Štaviše, i tamo gde se zakoni primenjuju, njihov uticaj ostaje ograničen, pošto se moderni principi javne uprave i tržišne ekonomije sprovode preko mahom zastreljih struktura javne uprave.

Uzroke nedostatka efikasne primene propisa treba tražiti i u prirodi pravnih sistema zemalja kandidata, koji najčešće spadaju u takozvane "transferne pravne kulture", u kojima se propisi velikim delom ne donose kao odgovori na uočene društvene potrebe, već se u blokovima preuzimaju iz drugih država kao već gotovi pravni proizvodi. Ti se pravni instrumenti u određenoj meri prilagođavaju nacionalnim prilikama, ali njihova stvarna primena zavisi od toga u kojoj meri u državi iz koje se propisi preuzimaju postoje istovetne prilike kao u zemlji u kojoj se preuzimaju.⁹

Opasnosti od ovakvih transfera izučavaju se pre svega u oblasti političkih nauka, a mnogo manje u pravnim naukama što samo doprinosi komplikovanju postojećih problema primene propisa. Naime, u političkim naukama razlikuju se tri vrste faktora koji dovode do neuspešnih transfera javne politike: nedovoljno informacija o javnoj politici i institucijama koje se prenose u nacionalni kontekst (neinformisan transfer); ako je i došlo do transfera jasne javne politike, ključni elementi koji su doveli do uspeha određene javne politike ili institucionalne strukture nisu preneti, što dovodi do neuspeha transfera (nekompletni transfer); i najзад, nedovoljna pažnja se posvećuje ekonomskom, političkom i ideološkom

⁸ *Ibid.*

⁹ A. Rabrenović, J. Čeranić, *Usklađivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU – prioriteti, problemi, perspektive*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2012, 310-311.

kontekstu države iz koje se instituti prenose (neodgovarajući transfer).¹⁰ Čini se da prilikom pripreme propisa koji se usaglašavaju sa pravnim tekovinama EU u zemljama kandidatima vrlo često dolazi do sve tri vrste neuspešnih transfera, što dovodi do neodgovarajuće primene i funkcionisanja preuzetih rešenja u praksi.

I sama priroda evropskog proširenja, koja se zasniva na integraciji putem prava, doprinosi jednim delom pravnoj nesigurnosti. Procesom evropskih integracija vrši se veliki pritisak na povećanje zakonodavne aktivnosti u zemljama koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja EU, što rezultira velikim brojem usvojenih zakona i uspostavljanjem institucionalnih struktura bez prethodne detaljne provere kvaliteta usvojenih javnih politika i njihove prilagođenosti lokalnom kontekstu. Propisi se često donose po hitnom postupku i bez javne rasprave, neretko i samo pod izgovorom važnosti za evropske integracije. I sama Evropska komisija je ponekad indirektno ohrabivala ovakav pristup, koristeći metodu tzv. "čekiranja" pri oceni napretka, koja se zasniva na oceni broja donetih zakona i formalno uspostavljenih institucija. Konačno, veliki broj zakona koji se donose kako bi pratili tempo evropskih integracija često se menja zbog nedostataka koji se uočavaju tek kada se krene u njihovu implementaciju, što dovodi do pravne nesigurnosti kako u ekonomskom sektoru, tako i u svim drugim porama društva.¹¹

Najzad, ako se prisetimo ideja Montesjkjea koji je rekao : "Kada idem u jednu zemlju, ja ne gledam da li ona ima dobre zakone, nego da li se oni primenjuju, jer svugde ima dobrih zakona",¹² čini se da ni on ne bi bio impresioniran ovakvim pristupom Evropske komisije, tačnije Evropske unije.¹³

...preko institucija prava...

Suočeni sa ovim ograničenjima, reformatori se uglavnom okreću ka institucijama prava, uključujući: pravosuđe, policijske snage, pravne škole itd. U mnogim zemljama su ove institucije u takvom stanju da realizacija vladavine prava zahteva najpre institucionalne reforme. Pretpostavlja se da će institucije funkcionisati na mnogo kompetentniji način kada budu reformisane.

Međutim, najveći problem leži u tome što se često događa da čak i kada se institucije uspešno reformišu, one ne funkcionišu onako kako bi trebalo. Ukoli-

¹⁰ V. D. Dolowitz, D. Marsh, "Who Learn What from Whom: a Review of Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44/2006, 343-357.

¹¹ J. Ceranic, "Serbia on the Path towards the European Union – History, Problems, Priorities and Perspectives", *EU Neighbourhood Policy – Survey and Perspectives*, 5th Network Europe Conference, Jerusalem, 20th – 23th October 2013, Europa Institute, Zurich 2014, 308-309.

¹² Montesquieu, *Notes sur l'Angleterre*, Œuvres Complètes, Editions du Seuil, 331-332.

¹³ A. Rabrenović, J. Čeranić, 310-311.

ko je moguće da se institucije reformišu, a da to i dalje nema uticaja na vladavinu prava, onda je sasvim izvesno da one nisu te koje je najpre trebalo menjati.

Stoga se nameće pitanje zašto su institucije takve i čijim interesima služi održavanje institucija koje loše rade. Primarne prepreke reformi u pravcu uspostavljanja vladavine prava nisu tehničke ili finansijske, već političke i ljudske. Reforma može da uspe samo ukoliko dopre do osnovnog problema, a najčešće su to lideri koji odbijaju da se podvrgnu pravu, tj. zakonima.¹⁴

Ukoliko je vladavina prava u suštini ograničenje vršenja vlasti, a vlast vrše institucije, onda bi trebalo da se ispitaju formalne institucije, u stvari da se proverri sama ravnoteža vlasti.

...preko struktura vlasti i procesa...

Sprovođenje zakona zavisi u velikoj meri ne samo institucionalnih kapaciteta zemlje, već od šire mreže odnosa koji postoje između različitih neformalnih centara moći. Ova pojava dovodi do dobro poznatog fenomena zarobljene države, u kojoj društveni centri moći formiraju dominantne koalicije i vrše uticaj kako na donošenje zakona, tako i na njegovo sprovođenje. Da bi se ostvarila puna primena propisa, posebna pažnja mora da se obrati na složenost tih pretežno neformalnih odnosa, kao i na korišćenje i zloupotrebu formalnih struktura vlasti.¹⁵

U većini zemalja vladavina prava nije ostvarena zato što vladajuće snage ne žele da ona postoji. Tek kada moćnici prihvate ograničenje svoje moći i podvrgnu se jednakosti pred zakonom, vladavina prava može da se ostvari.

Prepoznavanje tih centara moći mora da bude osnovni cilj reforme u pravcu uspostavljanja vladavine prava u tim državama.

...do društveno – kulturnih realnosti

Potreba za podrškom vladavini prava među širim građanstvom povezana je sa četvrtom relevantnom oblašću u oceni ostvarenja vladavine prava, a to je društveno–kulturna dimenzija. Zakoni i institucije mogu da urade malo u vezi sa problemima koji su zapravo društveni ili kulturni i stoga duboko ukorenjeni.

Postoji potreba da se uzmu u razmtranje načini na koji istorijsko nasleđe može predstavljati strukturalne prepreke vladavini prava u zemljama u tranziciji, bilo da su one nasleđe komunizma, građanskog rata ili autoritarizma. Drugim rečima, od ključnog je značaja identifikovati razloge diskrepancije između kvalitetnog normativnog okvira i niskog nivoa njegove primene.

¹⁴ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld.

¹⁵ A. Rabrenović, J. Čeranić, 304.

Ni najbolji zakoni ni najsavremenije institucije ne mogu promeniti određene predrasude koje su duboko uvrežene u svesti građana.¹⁶ Dakle, neslaganje između preovlađujućeg kulturnog modela i vladavine prava otežava, čak i onda kada su strukture vlasti voljne, primenu normi koje su u skladu sa konceptom vladavine prava.

Dakle, uspostavljanje vladavine prava zahteva preusmerenje pažnje sa pozitivnog prava zemlje (“pravo iz knjiga”), na to kako se ono primenjuje u praksi (“pravo na delu”). Visok stepen podudarnosti između pozitivnog prava i zvaničnih aktivnosti predstavlja ključni element u ostvarivanju vladavine prava.¹⁷

VLADAVINA PRAVA KAO TEŽNJA, A NE KRAJNJI CILJ

Potreba za širim pristupom konceptu vladavini prava i ocena njegove ostvarenosti, povlači sledeća pitanja : kako definisati ciljeve da bi se ostvarile održive promene u procesu proširenja? Pri tome, kako sprečiti veću proizvoljnost u slučaju kada proširenje zavisi od ostvarenosti cilja, koji može biti toliko ambiciozan da se nikada ne može dostići ? Ili možda pitanje treba da se postavi drugačije : s obzirom na to da je apsolutni cilj, u smisli društva u kome se zaista i stalno poštuje vladavine prava, nedostižan, do kog nivoa bi država trebalo da mu se približi da bi se mogla okvalifikovati kao *bona fide* član EU?

I ovde dolazimo do polazne tačke, a to je doslednost. Put zahteva doslednost, a takva doslednost ne može biti lako dostignuta poređenjem razvoja u zemljama kandidatima sa veoma različitim okolnostima. Dakle, postoji potreba za zajedničkim referentnim okvirom i krajnjom doslednošću, koja ne može biti ništa drugo do doslednost sa samom EU. Ovde se nameće pitanje šta se podrazumeva pod doslednošću sa “samom EU”?

Doslednost sa “samom EU” podrazumeva doslednost između vladavine prava *unutar* EU, i vladavine prava *kao projektovane*, izvan EU.¹⁸ Dakle, potrebno je da Evropska unija bude uzdržana u definisanju i oceni vladavine prava. Ta-

¹⁶ Interesantno je pomenuti, na primer, studiju o korupciji koja je sprovedena u Albaniji. Dve trećine ispitanih Albanaca smatra da student koji profesoru da poklon u nadi da će dobiti bolju ocenu ili nije korumpiran ili je to opravdano, dok isti broj osuđuje kao korumpiranog prodavca cveća koji podigne cene tokom praznika – i skoro polovina njih misli da takav prodavac cveća zaslužuje kaznu. Pod takvim okolnostima, sud koji radi u skladu sa principima i standardima EU možda neće presuditi ono što prosečan albanac doživljava kao “pravdu” (Vid. Seligson, M.A. and S. Baviskar (2006), *Corruption in Albania: Report of Comparisons between 2004 and 2005 Surveys*, USAID, Casals and Associates, Arlington, 73, 76).

¹⁷ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld.

¹⁸ *Ibid.*

kav pristup mora biti utemeljen na određenom broju premisa, a to su: osporavanje, raznovrsnost, autonomija, definicije kao okviri, definicije kao težnje.

Osporavanje

Sporna tumačenja u vezi sa konceptom vladavine prava može se reći da su u samom srcu vladavine prava. S tim u vezi, Evropska unija bi trebalo da se drži po strani od konceptualnih definicija vladavine prava. Definisane vladavine prava je opasno, a moglo bi se reći čak i besciljno. “Mi je prepoznamo, kada je vidimo”, čini se da je najrasprostanjeniji odgovor na izazov da se definiše vladavina prava.¹⁹ Koncept vladavine prava može se analizirati iz različitih tačaka gledišta, filozofske, sociološke, političke, ili pravne. U stvari, definicije u velikoj meri variraju u zavisnosti od cilja koji želi da postigne onaj ko ih daje, kao i od tradicije i doba u kome nastaju.

Raznovrsnost

U zajednici država kao što je Evropska unija, poimanja o vladavini prava razlikuju se u zavisnosti od različitih nacionalnih tradicija. Iako pojedini smatraju da se “Rechtsstaat”, “Etat de Droit” i “Rule of Law” odnose na iste osnovne principe (npr. podela vlasti, ne-retroaktivnost zakona itd.), svaki od njih potiče iz posebnog istorijskog konteksta, i svaki se iznova tumači kako bi se zadovoljile potrebe određenog vremena.²⁰

U suštini, kada je reč o vladavini prava jedan broj ne odgovara svima, ne samo zato što se zemlje razlikuju između sebe, već zbog različitosti samih referentnih okvira. Naime, čak su i standardi jedinstvenog tržišta EU predmet uzajamnog priznanja. Kako onda možemo odrediti “evropski standard” kada je reč o vladavini prava ?

Autonomija

Iako su neki liberalni demokratski principi, kao što su poštene izbore, jednak pristup pravdi, poštovanje socijalnih i političkih manjina itd., slični kako na nivou EU tako i na nivou država članica, odnos između evropskog i nacionalnih

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ U XIX veku koncept pravne države i vladavine prava se smatrao antipodom policijskoj državi. U XX veku, u modelu države blagostanja koncept dobija vrednosnu konotaciju, a katalog prava građana se proširuje sa ekonomsko-socijalnim pravima. Zahtev za potčinjavanjem države zakonu napušta diskurs prava – pravna država se shvata kao osnov demokratije, s tim što se prepoznaje da demokratske institucije nisu dovoljno jemstvo strane demokratije (Vid. N. Bobio, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd 1990).

tumačenja vladavine prava ostaje složen. Nešto što je ‘normalno’ za postojeće države članice EU ne smatra se uvek ‘normalnim’ i ‘prikladnim’ za zemlje koje su u postupku pristupanja EU, posebno u post-konfliktim društvima.

Stoga pristup EU zasnovan na ciljevima mora počivati na principima za koje Evropska unija smatra svoje države odgovornim, i prema tome na osnovu kojih će zemlje kandidati nastaviti da budu ocenjivane kada postanu članovi. Drugim rečima, mora da se utvrdi autonomni koncept EU o vladavini prava.²¹

Definicije kao okviri

Uzimajući u obzir sve navedeno, postavlja se pitanje kako se EU može složiti u vezi sa definicijom vladavine prava zasnovanom na ciljevima koja bi se primenjivala prilikom ocene ispunjenosti kriterijuma vladavine prava od strane neke države koja je u procesu pristupanja EU ?

Kao što je već pomenuto, postoji čitava paleta pristupa kada jer reč o definisanju vladavine prava. S obzirom na tu raznovrsnost i osporavanja, prilikom pokušaja da se da jedna i precizna definicija vladavine prava, može se citirati poznati američki sudija koji je na pitanje u vezi sa tvrdom pornografijom izjavio: “Ja danas neću dalje pokušavati da je definišem... ; i verovatno nikada ne bih uspeo da to učinim. Ali znam kad je vidim...”²²

Umesto toga, institucije EU bi trebalo da utvrde alternativne definicije, kao široke okvire za razgovore, čija je svrha promocija vladavine prava, i koji mogu postojati dokle god su kompatibilni. Drugim rečima, postavlja se pitanje da li je uopšte poželjno i moguće da se utvrdi jedan eklektički pristup prilikom definisanja vladavine prava.²³

Težnja EU ka ostvarenju vladavine prava povezana je sa velikim brojem osnovnih ciljeva koji mogu služiti kao polazne tačke. Iako ima bezbroj načina da se formulišu ovi različiti ciljevi, oni moraju biti uopšteni, kao i kompatibilni sa različitim pravnim tradicijama. Uspostavljanje vladavine prava je cilj, a ciljevi su po definiciji dinamični i stoga se moraju često iznova definisati i prilagođavati datim okolnostima. Dok Evropljani mogu i treba da pokušavaju da definišu zajedničko jezgro, oni ne smeju i ne bi trebalo da nameću bilo koju pojedinačnu definiciju vladavine prava.²⁴

²¹ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld.

²² Justice Potter Stewart, Saglasno mišljenje u predmetu *Jacobellis v. Ohio* br. 378 U.S. 184 (1964).

²³ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld.

²⁴ *Ibid.*

Definicije kao težnje

Postoji jasna potreba za doslednošću između unutrašnjeg i spoljnog dome-
na delovanja Evropske unije. Reč je o jednostavnom pravilu da EU može da se
zalaže spolja, izvan granica EU, samo i jedino za ono što radi kod kuće, unutar
granica EU. Takvoj potrebi može se suprotstaviti potreba za prilagođavanjem, u
smislu da evropski standardi i norme moraju da se prilagode različitim konteksti-
ma u kojima se sprovode. Dakle, šta doslednost zapravo znači? Da li je ovde argu-
ment da doslednost sa normama EU mora da bude uravnotežena sa specifično-
stima lokalnog konteksta? Ili da je sama prilagodljivost “bitan sastojak” onoga što
doslednost sa “samom EU” zapravo znači? Doslednost, u skladu sa evropskim du-
hom subsidijarnosti, zahteva adaptaciju u skladu sa specifičnim okolnostima.

Ukoliko promocija održivosti vladavine prava počiva na legitimitetu aktiv-
nosti EU, kako bi onda EU mogla da promovise nešto što se zove vladavina prava,
a što podrazumeva nešto različito u različitim državama članicama, i što istovre-
meno nije, ili bar nije jasno, deo nadležnosti same EU? Doslednost sa različitim
varijantama vladavine prava koje postoje u samoj u EU zahteva kontekstualnu
osetljivost – ukoliko vladavina prava podrazumeva blago različite stvari u razli-
čitim državama članicama, ona može i trebalo bi još više da podrazumeva različi-
te stvari u državama koje teže da postanu članice EU. Pravilo je da Evropska unija
ne sme nametati mnogo drugačije zahteve izvan svojih granica ili prema zemlja-
ma koje teže da postanu članice, od onih koje zahteva od postojećih država čla-
nica. Ovo pravilo je najjednostavniji izraz doslednosti. Ali naravno, situacija nije
tako jednostavna jer je vladavina prava postala eksplicitan kriterijum za člantvo
1993. godine (Kriterijumi iz Kopenhagena),²⁵ a da nikada nije primenjena kao
obavezujući kriterijum za one države koje su to tada već postale članice EU.²⁶

Shodno tome, ukoliko standardi treba da budu ispunjeni u procesu pri-
stupanja i kasnije, oni se ne mogu smatrati odvojenom kategorijom za kandida-
te i države članice, već zajedničkim ciljevima koje dele članice i nečlanice danas, i
koje će nastaviti da dele sve članice sutra.

Ovde je potrebno da se u potpunosti uzme u obzir shvatanje da je obavezi-
vanje duštva na vladavinu prava aspiraciono (kao težnja), cilj ili ideal koji inspi-
riše političare, kao i građane, a ne krajnji cilj koji se može smatrati ostvarenim.
Dakle, navedeni ciljevi vladavine prava se smatraju kao zajedničke težnje koje će

²⁵ Kriterijumi iz Kopenhagena, koji su definisani 1993. godine, odnose se na pravne, eko-
nomske i političke preduslove, a 1995. godine pridodat im je i tzv. “administrativni kriterijum” koji
se tiče usvajanja pravnih tekovina Evropske unije (*acquis communautaire*) i njihove primene od
strane administrativnih i sudskih organa.

²⁶ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld.

nastaviti da budu zajedničke i posle proširenja – a ne merljivi ciljevi koji mogu da se ostvare jednom i zauvek.²⁷

ZAKLJUČAK

Predlog da se preispita uloga i primena političkog kriterijuma vladavine prava koji se preko dve decenije koristi u pregovorima o pristupanju EU nije jednostavan. Prema novom pristupu vladavine prava, zemlje koje su u procesu pridruživanja i pristupanja EU svakako bi trebalo da obrate veću pažnju na vladavinu prava, s jedne strane, a, u isto vreme, novi pristup ne bi trebalo da služi kao razlog ili izgovor za neopravdana odlaganja daljih proširenja EU, s druge strane. Naprotiv, ukoliko bi bio pravilno sproveden, verovatno bi pristupanje država kandidata Evropskoj uniji bilo i olakšano.

Međutim, da li će jedna zemlja postati članica EU zavisi ne samo od kriterijuma vladavine prava, već od velikog broja faktora, pre svega kapaciteta same Evropske unije da prevaziđe ekonomske i političke teškoće sa kojima se trenutno suočava, a koji prete da ugroze osnovne vrednosti koje je ova zajednica ostvarila, a to su, pre svega mir i stabilnost na prostoru Evropskih zajednica/ Evropske unije u poslednjih skoro šezdeset godina.²⁸ Međutim, nezavisno od članstva u EU, vladavina prava predstavlja vrednost, evropsku civilizacijsku tekovinu kojoj bi trebalo težiti.

Na kraju, kako se može prepoznati da se društvo promenilo u smislu da je ostvarena vladavina prava? Na ovo se može odgovoriti jednostavnim pitanjem: da li se gramatika društvenog delovanja u zemlji promenila od “ko” na “šta”? U prvobitnom, delovanje je određeno sa “ko”: Ko je on? Ko je na vlasti? Ko kontroliše rezultate? Koga podmititi i koga se plašiti? U potonjem, pitanja koja se postavlja su: Šta je po sredi? Koja su moja prava i obaveze? Koje su kazne, i koji su odgovarajući zakoni i institucije? U društvu gde je “šta” zamenilo “ko” kao ključnu odrednicu, može se reći da je vladavina prava dobro.²⁹

²⁷ *Ibid.*

²⁸ A. Rabrenović, J. Čeranić, 301.

²⁹ K. Nicolaidis, R. Kleinfeld.

JELENA ČERANIĆ, Ph.D.,
Assistant professor at the Faculty of Law
University of Banja Luka, Research fellow
at the Institute of Comparative Law in Belgrade

MIRJANA GLINTIĆ, M.A.,
Research associate, Institute of Comparative
Law in Belgrade

RULE OF LAW IN EUROPE
– Rethinking the concept in the context of EU enlargement

Summary

The paper analyzes the need for rethinking the concept of the “Rule of Law in Europe” in the context of EU enlargement. After short introductory notes on reasons for rethinking this concept, in the following two parts the authors try to shed light to so-called Rule of Law/ Enlargement Dilemma which is about the simultaneous need to deepen the definition of the “Rule of Law”, while avoiding inconsistency in laying out “EU standards”. In the long run, sustainable approach of the “Rule of Law” is about the relationship between the State and society. Therefore it cannot be about traditional justice institutions. This idea is very ambitious. It calls for an ends-based approach to assessing the “Rule of Law” and therefore a more *intrusive* assessment on the part of the EU (Dilemma 1). If an ends-based approach is to be sustained over time and beyond enlargement, it needs to be consistent with whatever such “ends” may be in the EU context. So, an assessment should be internally contested and in constant flux. But, it would be unfair, to use a more ambitious approach to “Rule of Law” assessment in order to block enlargement. This calls for greater *restraint* and tentative on the part of EU (Dilemma 2).